

LA EMPRESA PUBLICA EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA (1940-1985) *

RAFAEL MYRO SANCHEZ
Universidad Complutense de Madrid

El objeto de esta comunicación es exponer de forma esquemática las características actuales y los principales rasgos de evolución de las empresas públicas en España. En primer lugar, describiré sucintamente la importancia actual de las empresas públicas en la economía española y su organización económica e institucional. Me detendré, a continuación, en el análisis de las causas de su crecimiento desde 1940, así como de sus objetivos prioritarios de actuación. Finalmente, me referiré brevemente a sus problemas de control.

1. IMPORTANCIA ACTUAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

La información estadística que he elaborado acerca de las empresas públicas corresponde a la siguiente definición de éstas: toda organización, posea o no personalidad jurídica propia, cuya finalidad principal es la producción de bienes y servicios destinados al mercado, y en la que las Administraciones Públicas poseen, bien un 51 por 100 o más del capital social, bien la titularidad patrimonial, si no asume una forma jurídica de derecho privado, o en la que existe una delegación del Gobierno con poderes de inspección e intervención. Las empresas en las que las Administraciones Públicas poseen exactamente el 50 por 100 del capital social son consideradas públicas si el otro 50 por 100 no se encuentra en poder de una sola persona privada¹.

En 1983, las empresas públicas así definidas, dependientes directa o indirectamente del Estado, obtenían un 8,74 por 100 del PIB al coste de los factores, empleando a un 4,85 por 100 de la población ocupada total (6,86 por

* Comunicación presentada en el 9.º Congreso de la Asociación Internacional de Historia Económica, que ha tenido lugar en Berna en agosto del pasado año, en la sesión titulada *Origins and Development of Publicly Owned Enterprises*.

¹ La información estadística sectorial y global se ha elaborado agregando la ofrecida en sus memorias por cada una de las empresas públicas, teniendo también en cuenta la contenida en la publicación anual del Ministerio de Hacienda titulada *Cuentas de las Empresas Públicas*. Esta información se encuentra publicada en Myro (1986 a).

100 de la asalariada), y daban lugar a un excedente bruto de explotación igual al 7,80 por 100 del conjunto de la economía, en un 45,3 por 100 constituido por subvenciones de explotación, que en una medida apreciable eran meras compensaciones de pérdidas ²

Con un coste laboral por trabajador un 39 por 100 superior al del conjunto de la economía, poseían, sin embargo, un menor coste laboral por unidad de producto, debido a un valor añadido por empleado aún mayor (80,2 por 100), lo que seguía siendo verdad si se excluía el Banco de España, una institución con un valor añadido por empleado muy alto (el valor añadido por empleado de las empresas públicas era entonces un 67 por 100 superior), pero dejaba de serlo si se excluían las subvenciones de explotación del cálculo del valor añadido.

El mayor crecimiento de los costes laborales por trabajador en las empresas públicas que en el resto de la economía durante el período 1970-1975, y sobre todo de 1981 a 1983, unido a un menor crecimiento de su productividad del trabajo desde 1975 hasta 1983, ha mermado su competitividad relativa, reducido su excedente neto de explotación ³ y aumentado sus pérdidas, hecho en el que también ha influido de una manera importante su elevado y creciente nivel de endeudamiento ⁴, dando lugar a un continuo incremento de las subvenciones de explotación, que ha contribuido a aumentar el déficit de las Administraciones Públicas, que en 1983 era del 5,3 por 100 con respecto al PIB a precios de mercado. Las subvenciones de explotación dirigidas a las empresas públicas suponían en ese año el 28,6 por 100 del déficit, un porcentaje que se elevaba al 35,87 por 100 si se añadían las cantidades destinadas directamente a compensar sus pérdidas ⁵.

El débil crecimiento de la productividad del trabajo de las empresas públicas en los diez últimos años y el rápido crecimiento de sus costes laborales será objeto de una mayor atención en el apartado dedicado a sus objetivos de actuación. Con todo, conviene adelantar que una visión más ajustada de la competitividad relativa de las empresas públicas ha de tomar en consideración

² Si se considerasen también las empresas dependientes de las Administraciones locales, estos porcentajes apenas experimentaban variación, puesto que en 1977, último año para el que poseemos información, estas empresas representaban tan sólo el 1,5 por 100 del VAB del total de las empresas públicas, y no es probable que este porcentaje haya crecido desde entonces.

³ En 1983, el excedente neto de explotación de las empresas públicas, excluidas las subvenciones de explotación y el excedente del Banco de España, suponía en torno al 0,6 del valor de sus activos netos.

⁴ La participación de los recursos ajenos en el pasivo de las empresas del INI e INH crece del 78,4 por 100 en 1975 al 82,6 por 100 en 1983.

⁵ El recurso de las empresas públicas al presupuesto de las Administraciones Públicas no se limita a estas aportaciones. También reciben fondos para incrementar su financiación propia.

que se trata principalmente de grandes empresas, y que por ello las grandes empresas privadas ofrecen una mejor referencia comparativa.

2. ORGANIZACIÓN ECONÓMICA E INSTITUCIONAL

La actividad productiva de las empresas públicas españolas se centra en los sectores de transportes y comunicaciones, energía y agua e industria manufacturera. En 1981, las empresas públicas establecidas en ellos generaban el 81,9 por 100 del VAB total, porcentaje que ascendía al 90,6 por 100 si se añadía el obtenido por las instituciones financieras públicas.

Con respecto al VAB de cada uno de estos cuatro sectores, el obtenido por las empresas públicas representaba el 41,3 por 100 en transportes y comunicaciones (73,6 por 100, transporte ferroviario; 90,8 por 100, transporte aéreo, y 98 por 100, comunicaciones); el 29 por 100 en energía y agua (22,4 por 100 en electricidad, gas y agua, y 46,8 por 100 en otras energías); el 7,8 por 100 en la industria manufacturera, destacando la importancia de su presencia en las ramas metálicas básicas (32,8 por 100) y material de transporte (34,4 por 100), y el 21,1 por 100 en instituciones financieras y de seguros. En comparación con otros países europeos, la empresa pública española posee una especialización relativa en la industria manufacturera y una menor actividad relativa en los transportes y en la energía.

Desde un punto de vista institucional, cabe distinguir entre las empresas dependientes *directamente* del Estado (*servicios comerciales del Estado* sin personalidad jurídica propia, como Correos y Telecomunicaciones; *organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y análogos, y, finalmente, entes públicos*, como las empresas de ferrocarriles y puertos) y las empresas que dependen de él *indirectamente*, a través de los tres *holding* existentes: el Instituto Nacional de Industria (INI), creado en 1941; el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), creado en 1981, y la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE), creada en 1986. Los dos primeros son verdaderos grupos empresariales, mientras que el último es un mero tenedor de acciones, con una labor fundamentalmente censora, careciendo de verdadera estrategia empresarial (Cuervo, 1985).

En 1983, las empresas dependientes de los *holding*, que generalmente adoptan la forma jurídica de sociedades anónimas, obtenían un 64,4 por 100 del VAB total de las empresas públicas.

No existe una clara especialización de los grupos de empresas mencionados en las diversas ramas de actividad, lo que a menudo dificulta una actuación coordinada de las empresas públicas establecidas en ellas. Así, el INH se en-

cuentra claramente especializado en hidrocarburos y derivados. El INI concentra prácticamente todas las empresas públicas industriales, salvo algunas dependientes de la DGPE, y también las de energía eléctrica y transporte aéreo. Posee, asimismo, empresas de transporte marítimo, al igual que la DGPE. Por otra parte, el transporte ferroviario es realizado por entes públicos, como ya he señalado.

3. ORIGENES, CRECIMIENTO Y CRISIS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

3.1. *El período de autarquía económica (1940-1959)*

Aunque con anterioridad a 1940 existían en España algunas empresas públicas aisladas, es en el período que se inicia entonces, de reconstrucción tras la guerra civil, y se extiende hasta finales de los años cincuenta, en el que la empresa pública se convierte en un instrumento de frecuente utilización por parte de una política económica caracterizada de forma general por un elevado intervencionismo estatal y por una clara orientación autárquica en sus relaciones con el exterior. Al finalizar este período, la empresa pública había adquirido ya una presencia notable en los diferentes sectores en los que hoy posee una mayor penetración.

Mientras en los sectores de transportes y comunicaciones y en el crediticio se produjeron nacionalizaciones que culminaban una larga experiencia de intervención estatal en ellos, en los de energía y agua y en los de la industria manufacturera, el Estado promovió la creación de nuevas empresas.

Las nacionalizaciones de las empresas de transporte ferroviario y aéreo respondieron al carácter estratégico otorgado a tales sectores, a la voluntad de coordinar los diferentes medios de transporte, estableciendo prioridades en su desarrollo, y a la descapitalización de las empresas de transporte ferroviario. En el sector de las comunicaciones, a la primera de estas razones y al deseo de reducir el control del capital extranjero sobre la empresa concesionaria del monopolio estatal. Finalmente, las nacionalizaciones efectuadas en el sector crediticio se basaron en el deseo de ofrecer financiación privilegiada a sectores productivos considerados prioritarios en el marco de una política más amplia de control del crédito (Martín Mateo, 1973).

El establecimiento de empresas públicas en el sector energético estuvo motivado por el deseo de sustituir importaciones de materias primas energéticas, en el contexto de la política autárquica, incentivando la utilización de recursos propios de reducida calidad, así como por el de lograr un mayor control sobre la oferta de energía eléctrica (Myro, 1981).

Por último, la creación de empresas públicas industriales fue un complemento de la política de sustitución de importaciones basada en un alto nivel de protección efectiva. Las empresas públicas se establecieron en aquellas ramas en las que la protección era insuficiente para incentivar la sustitución de importaciones, dada la estrechez del mercado interno y la carencia, bien de las materias primas necesarias (metálicas básicas), bien de la tecnología (automóviles), para hacer competitivas sus producciones. De hecho, para los años finales del período autárquico, he podido establecer una correlación significativa entre la composición por ramas productivas de las importaciones industriales españolas y la composición por ramas de la producción industrial de las empresas públicas. Esta correlación es mayor si consideramos solamente aquellas ramas de productos intermedios (Myro, 1983).

De forma resumida, podemos señalar que en el marco de la política económica del período autárquico las empresas públicas poseían una clara funcionalidad, aunque, desde luego, ésta pudiera ser tan cuestionable como aquélla.

3.2. *El período de crecimiento (1959-1974)*

En este período de rápido crecimiento de la economía española, en el que tiene lugar una gradual apertura al exterior, así como una reducción del ámbito de intervención estatal, la participación de las empresas públicas en el PIB no cesa de crecer, pasando del 4,5 por 100 en 1966 al 5,8 por 100 en 1970 y al 6,6 por 100 en 1974, hecho que diferencia a España de otros países europeos.

Este crecimiento se basa en muy escasa medida en una diversificación sectorial de sus actuaciones, debiéndose sobre todo, de una parte, al mayor crecimiento dentro del PIB de aquellas ramas en las que se encontraba establecida, en particular comunicaciones y material de transporte, y, de otra, a un incremento de su penetración en ellas.

Sin embargo, este incremento de su penetración, muy relevante en la industria manufacturera, se debe en una parte muy importante a la adquisición de empresas privadas en crisis en los sectores metálicos básicos (siderurgia), material de transporte (astilleros) y energía (combustibles minerales) (Myro, 1986 a).

Solamente en los sectores de comunicaciones y en el de comercio, donde la actividad de las empresas públicas se encuentra ligada a la política agraria y a la distribución de productos petrolíferos, el incremento de penetración no responde en ninguna medida a estas razones.

De esta forma, la funcionalidad que poseía la empresa pública en el perío-

do autárquico tiende a desaparecer gradualmente al cambiar las orientaciones de la política económica. En el contexto de una mayor apertura en las relaciones con el exterior, y de menor énfasis en la política de sustitución de importaciones, la intervención estatal tiende a asumir un papel más regulador que productor, haciendo descansar el protagonismo de este último aspecto en la iniciativa privada.

La adquisición de empresas privadas en crisis aumenta la especialización de las empresas públicas en sectores abandonados paulatinamente por la iniciativa privada, lo que, unido a una clara restricción a toda competencia entre empresas públicas y privadas, otorga a las primeras un papel subsidiario, acorde con el carácter más regulador de la intervención estatal.

Este proceso conlleva también una tendencia a la especialización de las empresas públicas dentro de cada rama en aquellas fases de producción de menor transformación, menos rentables, y es compatible con la extensión de sus actividades a nuevas producciones sustitutivas de importaciones, si bien de menor relevancia (olefinas y pasta de papel).

3.3. *El período de crisis (1974-1985)*

Durante este período las empresas públicas continúan incrementando su participación en el PIB, que en 1981 era del 8,6 por 100 y en 1983 del 8,7 por 100. Sin embargo, a diferencia del período anterior, el incremento de su penetración en la industria manufacturera, y en particular en las ramas metálicas básicas y material de transporte, las más afectadas por la reducción de la demanda y la competencia internacional, no contribuye a ese crecimiento, porque se reduce la participación de esas ramas en la economía. Así, pues, en este último período, el crecimiento de las empresas públicas en la economía, que en realidad es sólo relevante hasta 1984, año en el que se adoptan políticas de ajuste frente a la crisis, se debe al incremento de su penetración en las ramas no industriales, así como al creciente peso de éstas en el PIB, sobre todo de las comunicaciones y de las instituciones financieras (Myro, 1986 a).

Esto no impide que el incremento de la penetración de las empresas públicas en las diversas ramas se base en mayor o menor medida en una generalización de la práctica de adquisición de empresas privadas en crisis, extendida ya a múltiples ramas de la industria (alimentaria, textil, metalurgia de transformación, transformación de minerales no metálicos...), energía (combustibles minerales) y transportes marítimos.

La ausencia de medidas de ajuste en las empresas con excesos de capacidad, en un contexto de rápido crecimiento del desempleo y de transición política, junto a la incidencia negativa que posee sobre la rentabilidad del con-

junto de las empresas públicas, la adquisición de empresas privadas en crisis hace patente su disfuncionalidad y plantea la necesidad de redefinir sus objetivos.

4. OBJETIVOS DE ACTUACION

Como se puede intuir fácilmente a través de lo expuesto, los objetivos macroeconómicos, y sobre todo los distributivos, han recibido una atención preferente frente a los de eficacia y rentabilidad.

Dentro de los objetivos macroeconómicos merecen destacarse la sustitución de importaciones, la orientación anticíclica de las inversiones en algunos años anteriores a 1977 y los controles de precios.

La sustitución de importaciones se ha producido sobre todo a través de las empresas públicas de bienes intermedios, y las de los sectores lácteos, automóvil y construcción naval, y es particularmente relevante cuando se compara con la realizada por las empresas privadas (Myro, 1983).

Los controles de precios, muy utilizados no sólo en las empresas de energía y servicios, sino también en las industriales, parecen haber tenido un carácter fundamentalmente distributivo.

Por el contrario, no parece haber recibido una atención importante la creación de empleo, puesto que ni la composición de la actividad productiva de las empresas públicas coincide con las ramas que más empleo generan por unidad de inversión, ni la combinación de factores utilizada en la producción es intensiva en empleo. Tampoco parece haberse buscado el crecimiento de las exportaciones, dado que la propensión media a exportar de las empresas públicas suele ser inferior a la de las privadas, salvo en algunas ramas con exceso de capacidad (siderurgia y construcción naval) y en alimentación y papel (Myro, 1985).

Dentro de los objetivos distributivos han desempeñado un papel importante los controles de precios, por ejemplo, en el ferrocarril y en las instituciones de crédito, y el sostenimiento del empleo, tanto a través de la adquisición de empresas en crisis como mediante el mantenimiento de excedentes de plantillas, en particular a partir de 1975.

Una comparación por ramas productivas de la industria y energía entre empresas públicas y grandes empresas privadas realizada para 1980 ponía de manifiesto que las empresas públicas, aun teniendo mayores relaciones capital/producto, poseían también mayores relaciones empleo/producto, lo que permitía estimar el excedente laboral existente en las empresas públicas de esos sectores en un 20,8 por 100 de su empleo total.

El mantenimiento de una parte importante de este excedente en las empresas públicas industriales, a pesar de la reducción de algunas de sus producciones, es la causa de que la productividad del trabajo de estas empresas no crezca, en absoluto, de 1975 a 1981. Este es también el caso de las empresas de ferrocarriles, y en ambos comportamientos se encuentra la causa del débil crecimiento de la productividad del trabajo del conjunto de las empresas públicas desde 1975.

Finalmente, refiriéndonos a la rentabilidad, la comparación señalada de las empresas públicas de la industria y la energía con las grandes empresas privadas muestra que en 1980, mientras la rentabilidad económica de éstas era de 4,1 por 100, la de las primeras era de -0,1 por 100. Esta diferencia, que no era imputable a diferencias en la composición por ramas de la producción de unas y otras empresas, se explicaba en un 42,8 por 100 por la menor productividad total (del trabajo y el capital conjuntamente) de las empresas públicas. Sus mayores salarios y tasas de amortización explicaban el resto (Myro, 1985).

A partir de 1984 se inicia una política de ajuste consistente en la reducción de los excedentes laborales (20.000 personas en 1984 y 1985) y en el control del crecimiento de los salarios, que durante 1984 y 1985 es inferior al de las empresas privadas.

Esta política pretende también redefinir a medio plazo el espacio de la empresa pública, procediendo a diversas privatizaciones (Cuervo, 1986; Myro, 1986 b).

5. EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

La ausencia de preocupación acerca de la eficacia y rentabilidad de las empresas públicas ha tenido dos consecuencias. La primera, la inexistencia de mecanismos de control siquiera formales, por ejemplo, auditorías externas, hasta hace sólo algunos años, y, la segunda, una notable despreocupación por la profesionalización de la gestión de las empresas públicas. Antes bien, la prioridad otorgada a los objetivos macroeconómicos y distributivos exigía la existencia de gestores provenientes de la burocracia estatal y proclives a aceptar fácilmente su sumisión a las continuas orientaciones recibidas de ésta.

El rápido crecimiento de las pérdidas de las empresas públicas condujo, desde el inicio de los años ochenta, a un desmesurado incremento de la información solicitada a éstas por sus diversos organismos de tutela y, desde 1983, a una extensión, unida a un mayor rigor, de la práctica de la auditoría externa de sus estados financieros. Sin embargo, la ausencia de una clarifica-

ción del papel que deben desempeñar los objetivos de rentabilidad para las empresas públicas, dada la utilización de éstas para otros fines alternativos, a veces poco justificados, cuyo coste no se intenta evaluar, ha tendido a hacer poco operativos estos mecanismos formales de control, desincentivado paulatinamente su uso y haciéndolo más rutinario, así como a evitar el reforzamiento de aquellos órganos de control externos al propio Gobierno, como el Tribunal de Cuentas y el Parlamento. Estas mismas razones han impedido lograr avances de relieve en la profesionalización de la gestión de las empresas públicas.

REFERENCIAS

- CUERVO, A. (1985): «La empresa pública en España. Comentarios ante su reforma», *Economía Industrial*, núm. 241, pp. 33-48.
- (1986): «La empresa pública en 1985», *Economistas*, núm. 17, pp. 179-181.
- MARTÍN MATEO, R. (1973): *Ordenación del sector público en España*, Revista de Occidente, Madrid.
- MYRO, R. (1981): «La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria», *Investigaciones Económicas*, núm. 15, pp. 23-49.
- (1983): «La especialización productiva de la empresa pública industrial en España», *Cuadernos Económicos ICE*, núms. 22-23, pp. 111-136.
- (1985): «Productividad y rentabilidad en las industrias del INI. Comparación sectorial con empresas privadas», *Economía Industrial*, núm. 241, pp. 77-88.
- (1986 a): «La empresa pública en la economía española: organización, importancia y objetivos de actuación», *Papers de Seminari*, núms. 24-25.
- (1986 b): «El Grupo INI en 1985», *Economistas*, núm. 17, pp. 184-188.